

La modernización regulatoria del sector asegurador en México

MANUEL AGUSTÍN CALDERÓN DE LAS HERAS

Vicepresidente de Operación Institucional.
Comisión Nacional de Seguros y Finanzas México

ANTECEDENTES

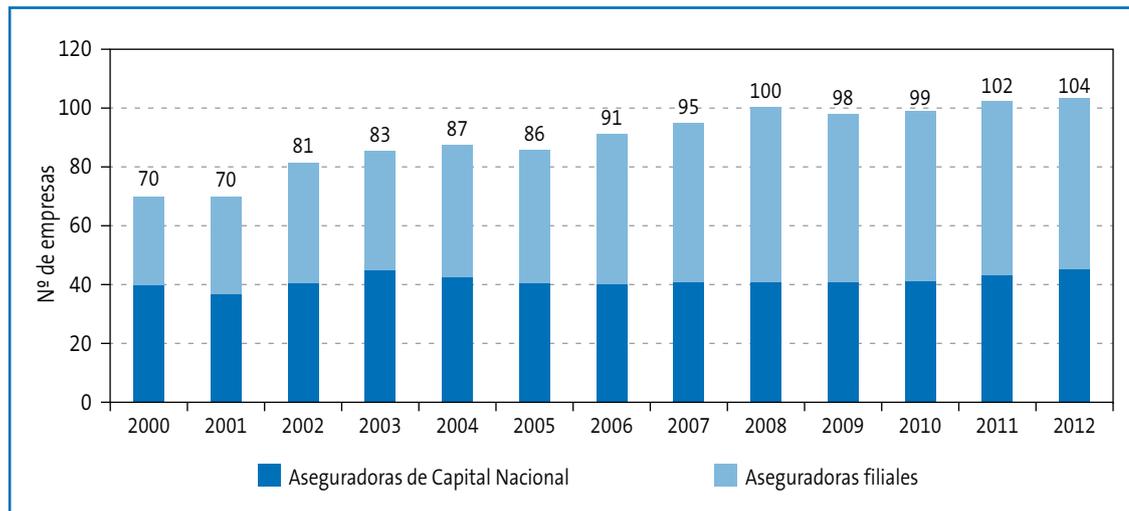
a) En los últimos 12 años el mercado asegurador mexicano ha experimentado un crecimiento importante, tanto en número de empresas, que pasaron de 70 en el año 2000 a 104 al cierre de 2012, (Gráfico 1) como en volumen de primas, que medido en millones de pesos constantes de diciembre de 2012 más que se duplicó en el mismo período, alcanzando al cierre de 2012 aproximadamente 24.000 millones de dólares (Gráfico 2), equivalentes al 2% del Producto Interno Bruto (PIB).

En esos 12 años, mientras el PIB creció un 27% en términos reales, el sector asegurador creció más del 100% (Gráfico 3), lo que implica una elasticidad ingreso de casi 4, manteniendo una rentabilidad anual promedio del capital mayor al 15% en un entorno de creciente competencia.

b) Por lo que respecta a los parámetros de solvencia, considerando al sector asegurador como una sola empresa, en los últimos 12 años ha mantenido una cobertura de reservas técnicas (RT) con sobrantes en promedio del 10% de la base de inversión, mientras que los recursos patrimoniales susceptibles de cubrir el requerimiento de capital de solvencia (actualmente Capital Mínimo de Garantía, CMG) han sido en promedio 80% superiores al requerimiento regulatorio. (Gráfico 4)

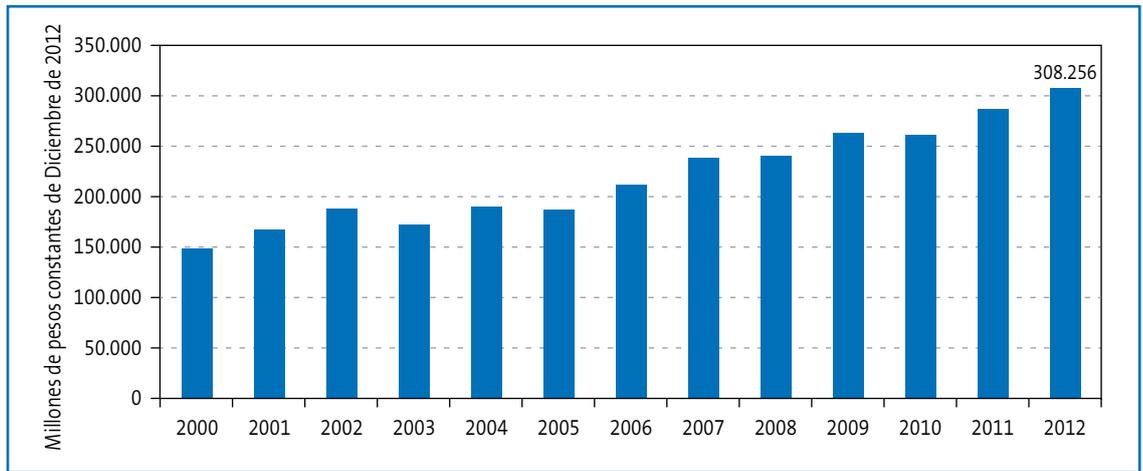
c) En cuanto al marco regulatorio y de supervisión del mercado mexicano, el mismo fue evaluado por el Fondo Monetario Internacional en 2011 dentro del programa FSAP (Financial Stability Assessment Program), obteniendo un grado importante de observancia de los 28 principios desarrollados por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) (Gráfico 5), lo que implica un importante apego a las mejores prácticas internacionales.

GRÁFICO 1. Estructura del sector asegurador por origen del capital.



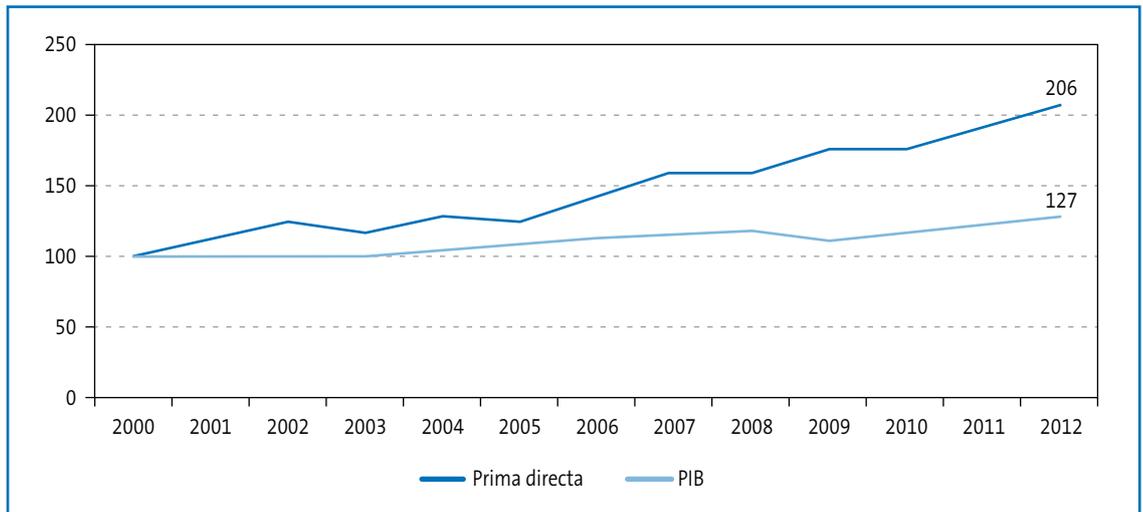
Fuente: Comisión Nacional de Seguros y Finanzas

GRÁFICO 2. Tamaño del mercado asegurador prima directa



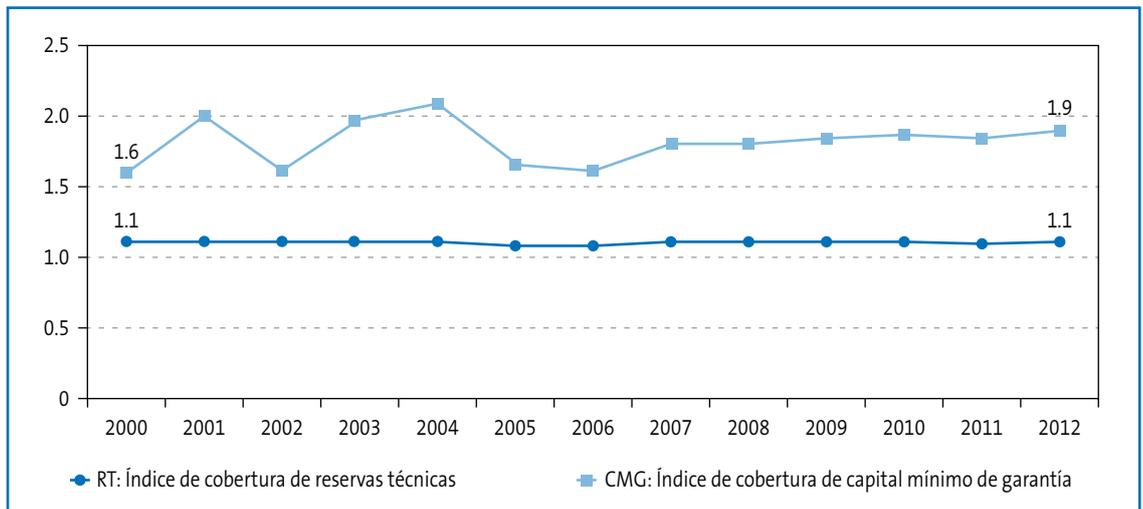
Fuente: Comisión Nacional de Seguros y Finanzas

GRÁFICO 3. Crecimiento del sector asegurador. Índice de crecimiento de la prima directa vs. PIB (2000=100)



Fuente: Comisión Nacional de Seguros y Finanzas

GRÁFICO 4. Evolución de los parámetros de solvencia



Fuente: Comisión Nacional de Seguros y Finanzas

En suma, el mercado asegurador mexicano es un mercado creciente con un entorno de competencia adecuado, niveles de solvencia por arriba de los parámetros regulatorios exigibles y una rentabilidad acorde con lo observado en otras industrias del sector financiero. Sin embargo, resulta prioritario establecer el marco regulatorio necesario para, sobre bases sanas de solvencia, incrementar, en el mediano plazo, la penetración de esta industria en la economía mexicana, fomentando el desarrollo de sus operaciones con base en requerimientos de capital justos y congruentes con los niveles de riesgo específicos de cada institución, permitiendo con ello que los servicios que ofrecen las aseguradoras alcancen cada vez a una mayor parte de la población.

MARCO GENERAL PARA LA MODERNIZACIÓN REGULATORIA DEL SECTOR ASEGURADOR EN MÉXICO

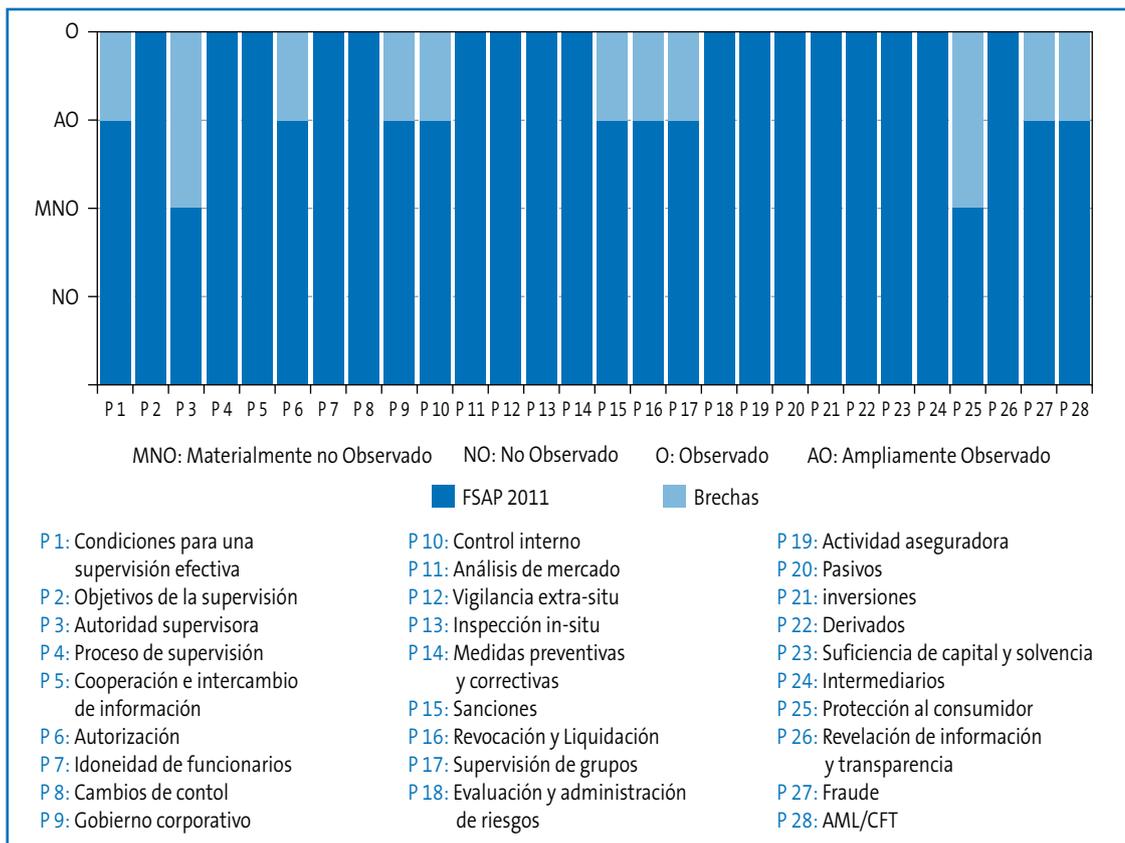
La nueva Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas busca conformar un marco normativo moderno que reúna los diversos ajustes que se han venido incorporando desde la promulgación original de las actuales leyes de seguros y de fianzas, e integre en un solo ordenamiento las disposicio-

nes aplicables a ambas materias, dando así uniformidad a estas regulaciones. Asimismo, con la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se busca homologar la legislación de seguros y fianzas con el resto de la normativa en materia financiera, en aquellos aspectos que son aplicables de manera general al sistema financiero mexicano.

De manera particular, con la nueva Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se busca avanzar en cuatro propósitos principales:

- a) Modernizar el régimen de solvencia aplicable a las operaciones de seguros y de fianzas, de forma tal que se fortalezca la posición financiera de las aseguradoras y afianzadoras, así como las labores de regulación y supervisión a cargo de la Comisión; todo ello en protección del interés del público usuario;
- b) Promover, a partir de un régimen de solvencia basado en riesgo, el sano desarrollo de las actividades aseguradora y afianzadora, con el propósito de coadyuvar a que la cobertura de estos servicios financieros se extienda a la mayor parte de la población;
- c) Inducir una mayor competencia como vía para estimular la innovación y eficiencia en los mercados asegurador y afianzador, en beneficio de los usuarios, y

GRÁFICO 5. Evaluación de cumplimiento de principios básicos de seguros de la IAIS



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

- d) Fortalecer el régimen de protección a los usuarios de estos servicios financieros, a partir de una mayor transparencia y revelación de información de parte de las entidades aseguradoras y afianzadoras, así como del mejoramiento en la disciplina y conducta de mercado.

En la consecución de los objetivos antes señalados, el nuevo marco legal tomó en consideración no sólo la situación actual de los mercados mexicanos de seguros y de fianzas, sino también las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales. En este sentido, tres fueron los aspectos más relevantes que sirvieron como referencia:

El nuevo marco legal tomó en consideración no sólo la situación actual de los mercados mexicanos de seguros y de fianzas, sino también las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales

- 1) Los principios y estándares producidos por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), la cual es el organismo reconocido internacionalmente en el establecimiento de mejores prácticas en materia de regulación y supervisión de seguros;
- 2) Los desarrollos recientes en materia de modelos específicos de solvencia, lo que comprendió el análisis del Proyecto Europeo de Solvencia II, la Iniciativa de Modernización de Solvencia (SMI) de los Estados Unidos y la Prueba Suiza de Solvencia (SST), y
- 3) Las principales lecciones derivadas de la crisis financiera internacional de 2008 (la cual, a pesar de no haber generado desajustes mayores en el sistema financiero mexicano, ofrecía la oportunidad de prevenir situaciones similares en el futuro en nuestro mercado financiero). En este sentido, de estas lecciones de la crisis, se destacan, en materia de administración de riesgos se busca: i) fortalecer los modelos de requerimientos de capital basados en la medición de riesgos, moderando su efecto procíclico a partir de pruebas de estrés, considerando de manera prudente la correlación entre riesgos e incorporando la medición de riesgos derivados de estructuras fuera del balance; ii) evitar estimaciones erróneas u optimistas respecto de la posible correlación entre riesgos; iii) transparentar los mecanismos de transferencia y dispersión de riesgos entre diferentes entidades financieras, y iv) fortalecer la

administración de riesgos como una función independiente de las áreas operativas de las entidades financieras. En cuanto a gobierno corporativo se enfatiza la importancia de i) reevaluar los criterios de idoneidad de los funcionarios clave responsables de la administración de las entidades financieras, de tal forma que se garantice el suficiente conocimiento y comprensión de las operaciones que se realizan; ii) fortalecer las funciones de control y auditoría internas de las entidades financieras, así como la administración de riesgos; iii) mejorar la comprensión por parte de la administración de entidades financieras de riesgos involucrados en los productos que se ofrecen y en las inversiones que se realizan, y iv) fortalecer el funcionamiento del gobierno corporativo, al nivel tanto de las entidades como de los grupos financieros, enfatizando en el marco de responsabilidades del consejo de administración y de los comités que lo apoyan. Por último, en aspectos de transparencia y disciplina de mercado se pretende i) mejorar los procedimientos de revelación de información de las entidades financieras hacia el mercado, y ii) avanzar en el desarrollo de mecanismos para una revisión efectiva por parte del mercado), y regulación y supervisión financieras mediante: i) incorporar una supervisión macro-prudencial que vigile los efectos sistémicos que puede producir la operación o quiebra de las entidades financieras; ii) mejorar los mecanismos de alerta temprana a nivel tanto de firmas individuales como a nivel sistémico, iii) incorporar mecanismos que moderen la prociclicidad inherente a los modelos de requerimientos de capital basados en riesgo; iv) evitar la existencia de áreas del sistema financiero fuera del alcance de la regulación y supervisión, y v) avanzar en mecanismos de coordinación internacional e intercambio de información entre supervisores).

Es importante señalar que las entidades financieras, en la medida que administran una parte del patrimonio de las personas, familias y empresas, pueden llegar a generar altos costos económicos y sociales cuando su solvencia se deteriora (externalidades negativas). Por ello, la regulación y supervisión financieras deben buscar: preservar la solvencia y estabilidad de las entidades financieras; impulsar una adecuada conducta de mercado en protección de los intereses del público usuario, y contribuir a la creación de un ambiente, nacional e internacional, de estabilidad financiera.

Considerando estos propósitos, la nueva legislación busca alinear tres procesos de disciplina que pueden contribuir a reducir la probabilidad de que las entidades aseguradoras y afianzadoras enfrenten problemas financieros que pongan en riesgo el cumplimiento de sus obligaciones frente a los usuarios:

- a) La disciplina regulatoria, que consiste en el establecimiento de un conjunto de normas prudenciales que reduzcan la probabilidad de insolvencia de las entidades financieras;
- b) La auto-disciplina, que se refiere a las normas que una entidad financiera se impone a través de sus órganos de administración y de un gobierno corporativo sólido, y que constituye una importante herramienta que coadyuva al propósito del mantenimiento de la solvencia de las entidades financieras, y
- c) La disciplina de mercado, que consiste en la creación de los estímulos adecuados para la operación de los mecanismos de revisión por parte del mercado y que, con su escrutinio periódico, crean incentivos para que las entidades mejoren o corrijan su funcionamiento.

A partir de este esquema, la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas considera un modelo del tipo Solvencia II que agrupa, en tres pilares, los mecanismos de disciplina en los que descansa el régimen de solvencia de las entidades aseguradoras y afianzadoras:

- a) Un primer pilar, compuesto por los requerimientos cuantitativos en materia de reservas técnicas, requerimiento de capital, inversiones y reaseguro;

En este primer pilar los aspectos más relevantes que introduce el nuevo marco normativo son los siguientes:

- i) Fortalecimiento del régimen de suficiencia de las reservas técnicas, basado en la estimación de su valor de mercado;
- ii) Introducción del cálculo de reservas técnicas con base en el método del mejor estimador y el margen de riesgos de acuerdo a las metodologías actuaria-

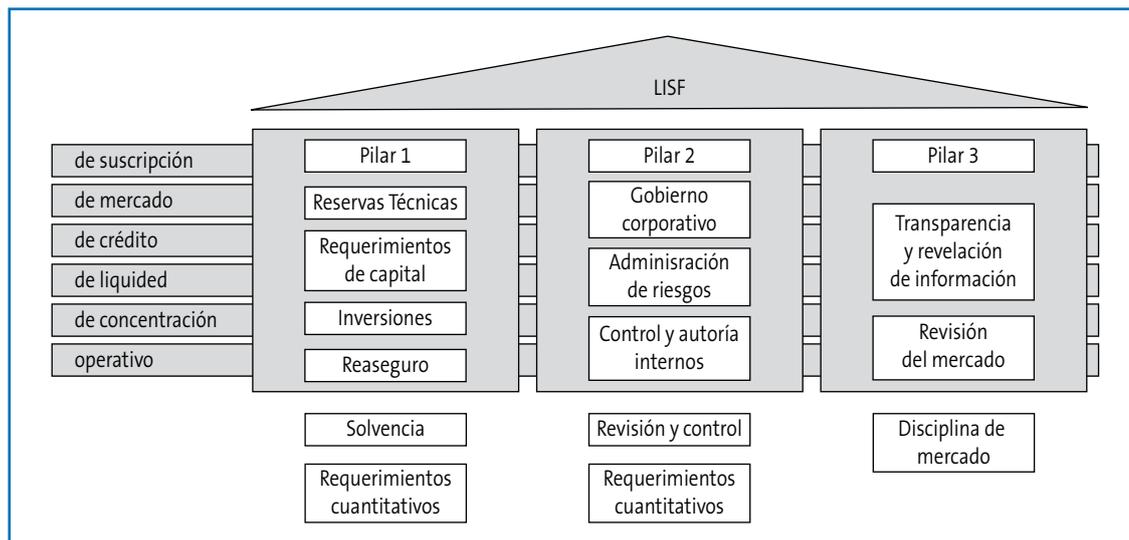
La Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas considera un modelo del tipo Solvencia II que agrupa, en tres pilares, los mecanismos de disciplina en los que descansa el régimen de solvencia de las entidades aseguradoras y afianzadoras

les que cada institución registra ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF);

- iii) Esquema dual para el cálculo del Requerimiento de Capital de Solvencia (RCS) con base en la fórmula general o en modelos internos que recojan la totalidad de los riesgos a los que están expuestas las instituciones en concordancia con su perfil y nivel de riesgo específico;
- iv) Se define un régimen de cobertura del RCS basado en niveles de convertibilidad y calidad de los recursos patrimoniales;
- v) Se sustituye el régimen de inversión de cajones por el establecimiento de una política de inversión por parte del Consejo de Administración de la Institución de Seguros, congruente con la naturaleza de sus pasivos, en cuanto a tasa, moneda y duración, privilegiando el adecuado calce entre activos y pasivos.
- vi) Se incluye la posibilidad de realizar operaciones de transferencia de porciones de riesgo técnico al mercado de valores.

- b) Un segundo pilar, integrado por los requerimientos cualitativos conformados, por una parte, por el go-

GRÁFICO 6. Esquema general del esquema tipo Solvencia II en que se basa la Ley de Instituciones de Seguros y Finanzas



bierno corporativo (administración de riesgos y mecanismos de control y auditoría) y, por la otra, por un proceso eficiente de revisión de parte del supervisor:

En este segundo pilar se contemplan los siguientes aspectos:

- I) Se fortalece el sistema de gobierno corporativo de las Instituciones bajo la responsabilidad del Consejo de Administración;
 - II) Se establecen como principales aspectos del sistema de gobierno corporativo: la administración integral de riesgos, el control interno, la auditoría interna, la función actuarial y la contratación de servicios con terceros, señalando la obligación del Consejo de establecer políticas y procedimientos en estas materias;
 - III) Se requiere la realización anual de una Autoevaluación de Riesgos y Solvencia Institucional (ARSI) como elemento primordial del manejo de capital de la institución y su apetito de riesgo;
 - IV) Se crea el Comité de Auditoría como órgano colegiado responsable del cumplimiento de la normatividad tanto externa como interna a la que se encuentra sujeta la operación de la Institución;
 - V) En lo concerniente a la revisión del Supervisor, se realinean facultades entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como regulador y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como supervisor para eficientar las labores de vigilancia del mercado, integrándose en una sola dependencia el ciclo regulatorio y de supervisión consistente en la autorización, operación, revocación y liquidación de instituciones.
- C) Un tercer pilar, que contempla elementos en materia de transparencia y revelación de información, así como mecanismos de revisión por parte del mercado;

Por lo que respecta a este pilar tres son los aspectos principales que se incorporan y son los siguientes:

- I) Se fortalece el marco normativo para la revelación de información al mercado estableciendo la obligatoriedad del reporte de estructura de la solvencia y condición financiera de las instituciones;
- II) Se prevé la obligación de las instituciones de obtener una calificación crediticia otorgada por una agencia calificadora especializada;

Es importante destacar que a lo largo de cada uno de los tres pilares, los esquemas del tipo Solvencia II prevén la adecuada identificación, medición, mitigación y administración de la totalidad de los riesgos a los que

se encuentra expuesta la operación aseguradora y afianzadora.

Finalmente, conviene destacar que no obstante que la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas toma como marco general de referencia el Esquema Europeo de Solvencia II, la misma no corresponde a una implementación directa de dicho esquema. De esta forma, tanto la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas como la Circular Única de Seguros y Fianzas (regulación secundaria), presentan diferencias respecto a dicho esquema, las cuales derivan, por una parte, del análisis de experiencia internacional del que se extrajeron otros aspectos específicos, y por la otra, de las particularidades de los mercados mexicanos de seguros y de fianzas.

INSTRUMENTACIÓN DEL NUEVO MARCO JURÍDICO

Se tiene establecido en un artículo transitorio que la nueva Ley entre en vigor dos años después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que se tiene previsto ocurrirá en marzo o abril de 2015.

En consideración a lo anterior y buscando un proceso de implementación de la Ley y con el propósito de que las entidades supervisadas conozcan con suficiente antelación las normas precisas que deberán cumplir, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas comenzará el 1° de abril de 2013 un proceso de consulta de la totalidad de la regulación secundaria que deberá concluir con su publicación en octubre de 2014.

De forma paralela a este proceso de consulta y como elemento complementario fundamental para medir el impacto del establecimiento del nuevo esquema regulatorio, la CNSF realizará junto con las Instituciones tres ejercicios de dos tipos de Estudios de Impacto.

El primero, referido a los requerimientos cuantitativos, que tendrá como propósito validar las normas prudenciales que se establecen en el nuevo esquema de solvencia, Estudios de Impacto Cuantitativo (EIQ), considerando la constitución y valuación de reservas técnicas, el cálculo del RCS con base en el empleo de la fórmula general y la cobertura de las reservas técnicas, así como del RCS a través de los fondos propios admisibles.

El segundo, referido a los aspectos cualitativos y de revelación de información que tendrá como propósito identificar y dar seguimiento a las brechas de cumplimiento potenciales respecto de las obligaciones derivadas de la nueva Ley en cuanto a Gobierno Corporativo y Transparencia y revelación de Información, Estudios de Impacto Cualitativo (EIC).